

欧盟共同防务建设变数多多

■倪海宁

当地时间5月6日,欧盟在防务领域做出个“大动作”:其“永久结构性合作”机制首次向非欧盟国家打开大门,邀请美国、加拿大和挪威3个北约国家加入,以加快欧盟在欧洲各地部署军队和装备的速度。

共同安全与防务是欧洲一体化进程中敏感、发展较滞后的领域。但近年来形势的巨变已产生明显的“倒逼”效应,欧盟共同防务建设也随之发生不少改变。

“老难题”与“新变化”

欧盟共同防务建设进程不仅受欧盟内部具体利益分歧的制约,更长期受到三大结构性问题困扰。

一是欧盟各国防务力量普遍弱化。苏联威胁消失,经济增速低迷,欧洲社会的“后现代”趋势和高福利制度引发的出生率下降和青年人不参军问题,导致欧盟国家军费、兵员和装备一再收缩。

二是美国及北约的警惕和掣肘。欧盟共同防务启动伊始,美国便划出红线,即与北约“不脱钩”“不重叠”,并且“不歧视”非欧盟成员的北约国家。其中,“不重叠”的限制作用最直接:面对机制完备有效、“集体防卫”使命明确的北约,欧盟共同防务建设要想找到合适的抓手和突破口并非易事,所谓的“共同防务”,在很长时间内,任务范畴更多停留在欧盟之外的维和与预防冲突方面,在欧洲本土防务问题上反倒没有太多发言权。

三是欧盟内部对身份定位的分歧。欧盟内相当一部分人深受和平主义思潮影响,将欧盟界定为以“非军事”方式发挥国际影响力的“民事力量”。这导致各成员国对共同防务提供资源和参加行动时态度差异较大。

近年来,僵持不决的乌克兰危机,接二连三的恐袭,挥之不去的难民潮,以及英国“脱欧”、民粹主义上升等一系列事件,都令欧洲人的不安全感加剧。众多新兴经济体综合实力特别是军事力量的发展,也加剧了欧盟对自身国际地位的担心。

新形势带来安全认知变化。2021年1月“欧洲晴雨表”的民调数据显示,2019年6月以来,欧盟民众对共同防务的支持率平均高达近75%。欧盟智库报告指出:“人们曾认为共同防务不过是欧洲政治一体化的成果,如今却视之为政治一体化的载体。”

“谋全局”与“补短板”

欧盟自2016年6月出台第二版“全球战略”起,就将防务自主视为实现“战



略自主”雄心的基础和必要前提。在防务技术与工业整合、一体化指挥体制、联合部队等方面,欧盟取得了一系列实质性新进展,共同防务能力不断提升。

2017年12月正式启动的“永久结构性合作”,吸引了25个成员国参加,是欧盟“升级版”防务合作机制的核心,由新设立的欧洲防务基金和防务合作协调年度审查机制分别为其提供资金支持和建议咨询,力求克服欧盟内部武器采购和技术研发“碎片化”的弊端。3年多来,欧盟在“永久结构性合作”框架下已启动3批共47个防务合作项目。这些项目体现出欧盟有针对性补齐能力体系短板的意图。

布局未来硬件基础设施。“训练任务能力中心”负责协调欧盟各国军人的军事训练,使之最终掌握标准化的军事技能和指令,确保沟通和顺畅。“医疗指挥中心”旨在通过快速部署基础保健和跨国医疗工作组等方式,为欧盟地面行动提供持久医疗保障。“后勤枢纽和军事行动支持网络”,则希望通过实现更高效的无缝跨境军事交通运输与物流,改善欧盟战略后勤支持能力。

提升跨区域干预能力。“永久结构性合作”框架下的“军队机动能力”项目提出,对成员国开展跨境军事行动所遇到的护照检查等行政程序进行简化和标准化,评估改善成员国之间的基础设施,以提升各国军队在欧盟内部跨境部署时的效率。主要由德、法、意、西四国出兵组建的“欧盟部队危机应对反应中

心”,旨在建立一支全谱系武装力量,提升欧盟危机管控能力。有评估认为,这支力量的最终规模应达到1个军团总部、3个师或9至12个旅。“战略指挥控制系统”将充当欧盟军队行动时统一高效的新指挥中枢,将为参与国提供包括情报、监视、指挥和物流在内的信息系统,以加强军事决策过程,改进任务的规划、实施以及欧盟部队的协调,提高战略层面的指挥和执行能力。

打造新型作战力量。“安全无线电系统”瞄准网络安全建设领域,希望提供安全的军事通信系统,改善欧盟各国部队之间的语音和数据通信。“无线电导航解决方案”旨在促进欧盟军用定位、导航与定时等能力的发展,并提升“伽利略”系统的公共服务水平。“欧洲中空长航时蜂群无人机”将作为“忠诚僚机”,与法德西三国联合研发的“下一代战斗机”组成空战编队。这些都是着眼未来战争形态要求的项目。

不难看出,这些项目均立足于解决基础性、全局性和前瞻性的问题,更具战略性意义,体现了欧盟对自身防务能力提升重点的认知。

“存矛盾”与“引质疑”

欧盟共同防务能力建设虽然不断加速,但前文提到的三大结构性问题,均未从根本上得到解决。特别是疫情冲击之下,欧盟各国社会经济发展并不

乐观,能否持续加大防务投入仍有待观察。欧盟共同防务能力建设仍面临诸多变数。

一方面,“菜单式合作”松散化联合“特征明显”。“永久结构性合作”框架下的47个项目中,仅有6个项目拥有9个或以上参与国,约三分之二的项目仅有5个或以下参与国。除了法、德、西、意等几个防务领域的“优等生”外,其他国家参与的项目并不多,北欧和东欧国家的参与热情更是明显不足。

另一方面,长期收益与短期效益的矛盾难解。欧盟27国目前共有16套坦克系统、28套军舰系统和19套战斗机系统,武器通用程度较差,整合现有系统和避免重复建设需久久为功。然而,防务能力建设周期长,其成果短期内难以看到。如果未来形势发展导致政府和公众对短期效益的需求增长,对共同防务的投入势必受到干扰。

此外,对于共同防务力量的运用,欧盟各成员国之间存在更为深刻的矛盾。为克服多国决策协调过程冗长迟缓的弊端,2018年6月,法国、德国、西班牙、葡萄牙、比利时、荷兰、爱沙尼亚、丹麦等国联合建立了与欧盟管理机构脱钩的“欧洲干预倡议”。这虽然有助于提升危机干预的效率,但如果类似的“差异性一体化”在未来成为“新常态”,也可能引发对共同防务能力建设的质疑。

上图:欧盟举行“黑色刀锋”军演。资料图片

军眼观察

近期,美欧防务互动堪称热络。当地时间5月6日,欧盟邀请美国、加拿大和挪威3个北约国家加入“永久结构性合作”机制。此前,从北约国防部长聚会敲定“2030战略”到美国总统参与慕尼黑安全会议论坛,从美欧共同聚焦“印太”到在阿富汗撤军问题上协调一致,美欧防务关系的“修复和重塑”似乎颇有成效。

回首今年2月的慕安会,美国总统拜登在其上任后重大多边场合的“首秀”中宣誓旦旦:“美国回来了,跨大西洋联盟回来了。”之前数年,“特朗普冲击波”一度让欧洲苦不堪言。那么,曾让欧洲各界“翘首以盼”的拜登,能让美欧“再续前缘”吗?

不可否认,修复双边的防务关系是美欧双方的理性选项,有基础也有抓手。与特朗普政府相比,拜登政府更加强调美欧“价值观联盟”,重回强调多边主义和国际制度的外交路线,其关键内阁成员熟悉外交事务且大都欧洲关系深厚。从停撤并转而微增驻德美军到重申对北约“集体防卫”责任的承诺,再到重返伊核协议,拜登政府连连“返群”“履约”受到欧洲欢迎。

然而,“同台互动”掩盖不住美欧“调门不一”。美国上述并不损耗其资源、亦未付出多少实际代价的“口惠”,难以消除美欧在防务问题上的诸多结构性矛盾。

美欧防务关系

修修补补 破镜难圆

■赵燕燕

美欧战略目标严重错位。对拜登政府“通过参与进行领导”的盘算,欧洲政要心知肚明:美国并非作为“平等伙伴”回来,谋求“王者归来”才是实质。在“世界百年未有之大变局”下,欧洲应在大国博弈中保持弹性而非“选边站队”、把握好竞争与合作的平衡。然而,美国和北约严重制约着欧盟国家改善对俄罗斯关系的意愿和行动。对此,法国总统马克龙屡屡不失时机地重提欧洲走向“战略自主”的愿望,德国总理默克尔也总是强调“欧美难以避免分歧”的观点,让美国拉拢欧洲一道对俄罗斯等国展开“极限竞争”的图谋一再碰上“软钉子”。

美欧权责划分依旧分歧深刻。既不让欧洲任意“搭便车”,又警惕防范欧盟独立防务建设,是冷战后美国历届政府的一贯立场。美国对欧洲盟友在军费和责任分担的要求并未放松,其推行“印太战略”的方向也不会改变。换言之,美国希望欧洲在北约框架下在安全事务上承担更多的责任。

越发激烈的美欧经济竞争,也在冲击着美欧防务关系的基础。围绕钢铁关税和数字税的博弈,波音和空客的争端,针对“北溪-2”天然气管道项目的矛盾,以及欧元和美元之争,都令美欧关系面临严峻考验。

形势在变,人心也在变。不久前,欧盟委员会发布的“欧洲晴雨表”民调结果显示,过半数欧洲民众不相信,新行将逝的美国会为面对“俄罗斯威胁”的欧洲提供安全保护。知名智库欧洲对外关系委员会今年2月的调查显示,受访欧洲民众中,超六成认为“美国的政治制度已破碎”,近1/3不再信任美国“有稳定的跨大西洋关系框架”。

时过境迁,破镜难圆。大西洋虽然没有变宽,但美欧之间的距离已然越来越远。由于利益诉求“温差”明显,双方防务关系回暖空间有限,即使修修补补,也无法重新回到从前。

左上图:欧洲“未来空中战斗系统”新一代战斗机示意图。资料图片

以产业政策之名避开法律障碍,促进各国防务产业合作——

欧洲防务基金助力欧盟“战略自主”

■倪海宁

在欧洲共同防务合作领域,成立于2017年6月的欧洲防务基金被视为欧洲防务联合的“钱袋子”。作为欧盟层面资助各成员国防务工业的预算,该基金的意义已超出了单纯的安全与军事能力范畴,被视为欧盟整合其防务工业的重要支柱,以及欧盟“战略自主”的重要基础。

欧洲防务基金成立时的总额为55亿欧元。2019年,欧洲议会批准了总额200亿欧元的2021-2027财年防务预算,其中欧洲防务基金分到了130亿欧元。其整体运用思路也非常明确:针对军工产品的周期特点,将欧盟各成员国间的协调与合作贯穿到“研发-生产-采购”的全过程,尽力避免重复建设,实现最佳效益。

欧盟委员会在相关报告中明确指出:“应聚焦那些可能影响未来欧洲在国际军事竞争中地位的关键防务技术,开展开创性研究和颠覆性研究”,以确保欧盟“在武器装备方面长期享有的领先地位”。在实际运作中,欧洲防务基金重点支持预先投入较大、风险也最集中的两大关键环节:一是技术研发,以欧盟财政拨款的形式进行直接支持。从2017年到2019年,欧盟共为此提供了9000万欧元,2021-2027财年将安排总额41亿欧元的预算。二是产品原型试验,除直接支持外,欧盟还将财政拨款作为杠杆,通过一系列金融政策工具引导成员国增加投入,并引入欧洲投资银行等其他资本。从2019年到2020年,欧盟在此领域提供资金5亿欧元,带动投入的资金总额达20亿欧元;

2021-2027财年将安排总额89亿欧元的预算,预计由此带动投入的资金可达356亿欧元。

在盯住高端技术研发的同时,欧盟还非常重视欧洲军工产品供应链的融合,特别是对涉及防务领域的中小企业给予了较大关注,推动欧洲投资银行、成员国和地区的政策性银行在支持中小企业方面发挥更大作用。这些举措无疑会提高欧洲防务基金的可操作性与实际效果。

欧洲防务基金还为欧盟各国间的防务合作提供了更多弹性。欧洲防务一体化的机制——欧盟共同安全与防务政策迄今仍属于“政府间”而非“超国家”合作性质,因此,能否使用欧盟预算资助防务工业存在法律争议。为规避此问题,欧盟委员会强调,欧洲防务基金“不涉及防务政策,而是产业政策”,而欧盟在产业政策方面具有完全的权限。这将有效降低欧盟推进“永久结构性合作”的政治风险。

欧洲防务基金为其资助的研发项目设置的两个条件,也蕴意深远。一方面,该项目必须至少有3个欧盟成员国的至少3个合格实体参加。这就确保欧洲防务基金的资助对象必须是欧盟各国合作的实体,而非某一个国家或企业,有利于促进欧盟各国防务产业之间的协作。另一方面,第三国实体参与该项目必须符合特定条件。这就以较为模糊的措辞给非欧盟实体筑起“壁垒”,确保欧盟及其成员国的安全及防务利益免遭外界负面影响乃至损害,还可促进欧盟经济发展、创造更多就业岗位。

军事需求各不相同,知识产权存有争议——

欧洲“未来空中战斗系统”研发矛盾重重

■倪海宁 李彦男



近日,刚接任法国国防工业委员会主席的达索公司首席执行官埃里克·特拉皮尔表示:愿接受德国方面的提议,在法德西三国联合研发的“未来空中战斗系统”项目中,承担1/3份额;但达索也已做好“最坏打算”,谈不拢就选择“B计划”,带领该项目中的法国承包商“离群单干”。

法德2017年共同启动、西班牙2020年加入的“未来空中战斗系统”,包括新一代战斗机、新一代战机发动机、新一代武器系统和欧洲中空长航时蜂群无人机等多个子项目。其中,新一代战斗机研发是整个计划的核心项目,被法国总统马克龙誉为欧洲防务联合的“新里程碑”,对欧洲航空工业发展“具有革命性意义”。然而,达索的这次警告性表态,也暴露出各方分歧的“冰山一角”。

研发份额分配的背后,不仅关乎研发经费的分摊,更关乎相关公司的盈利、股价和本国就业岗位等现实利益。由于德、西的项目总承包商均为空客公司,法方提议由达索和空客各分50%。德方则认为,德、西空客毕竟是两家公司,德法同为项目“创始国”应当平等,故提出两套方案:一是三国各分1/3;二是达索和德国空客各分40%,西班牙空客分20%。

“经济账”之外,共同研发进程还将面临更多矛盾,免不了新一轮一轮的讨价还价。

军事需求各异。法国有现役航母且在研发新航母,故希望新战机和其现役的“阵风”战机一样,具备舰载和岸基两种型号,且能发射核巡航导弹。德国没有航母和巡航导弹,但根据北约核共享协议可投掷美制核巡航弹,故首肯新战

机可替代老旧的“狂风”战机遂行核打击任务,却不愿为研发舰载型号买单。西班牙对核打击不感兴趣,但提出舰载型号要能够满足在本国两栖攻击舰上起降要求的“垂直短距起降型”。

战略文化有别。以无人机子项目为例,法方认为,鉴于数据及卫星链路会被强敌破坏,作战人员难以实时控制无人机,无人机应具备人工智能,且能根据人类事先制定的交战规则,自动对目标进行检测分类并与之交战。深受二战后“和平主义”及“军事克制文化”影响的德国人,则普遍认为不应发展进攻性武器,更不能容忍机器自行决定是否杀死人类。德国政界和军方都难以跨越这道“红线”。

知识产权争议。德、西两国的空客均无作为战斗机总承包商的经验,希望战斗机设计制造经验丰富的达索能共享研发过程中的全部知识产权,但却遭到回绝。特拉皮尔强调,“知识产权本身应由其研发者所有”,“达索在此领域已探索70年,没有任何人能让我们放弃知识产权”。

回想上世纪80年代,欧洲多国联合研制“欧洲未来战斗机”(后来的“台风”战机),就因法国强烈要求开发舰载型号而其他国家无此需求,最终分道扬镳。拂袖而去的法国单独打造了“阵风”战机。当前各方分歧的严重程度并不亚于当年,加之战机研发成本有增无减,业内有关人士对于欧洲自研新战机能否顺利推进的担忧,看来并非杞人忧天。